

---

18 juillet 1995

**SUGGESTIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION FÉDÉRALE DE LA CONSOMMATION POUR UNE RÉVISION DE LA LÉGISLATION SUR LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION**

1. Dans la perspective d'une nouvelle loi sur le crédit à la consommation (motion Affolter du 14.6.1989, initiatives des cantons de Lucerne du 3.7.1992 et de Soleure du 11.5.1993), la Commission fédérale de la consommation a examiné de manière approfondie la situation actuelle en matière de crédit à la consommation (droit sur la vente à tempérament de 1962, LCC du 8.10.93, réglementations cantonales et intercantionales, arrêts du Tribunal fédéral des 19.3.1993, 18.10.1994 et 25.11.1994). Après avoir entendu l'Office fédéral de la justice, la Commission a auditionné des associations représentant les fournisseurs de crédit (Union suisse du commerce et de l'industrie; Association suisse des banques de crédit et établissements de financement; Association suisse des banquiers; Association suisse des sociétés de leasing d'automobiles) et des organisations représentant les emprunteurs (Centre social protestant, Vaud; Service social de la Direction de la justice du canton de Zurich; Caritas Suisse; Verein Schuldensanierung Bern). Elle a en outre inclus dans ses réflexions l'évolution au niveau de l'UE et les législations de certains Etats européens.

2. La Commission soumet à l'Office fédéral de la justice les suggestions et recommandations énoncées ci-après, en vue d'un nouveau régime de LCC. Ces dernières sont conformes à l'intérêt des consommateurs. Les représentants de l'économie ont, le cas échéant, formulé des objections; celles-ci sont indiquées comme opinions minoritaires ou marquées d'un astérisque (\*) lorsque le texte reflète l'opinion majoritaire.

3. La Commission s'est laissée guider dans ses travaux par les constatations et considérations suivantes:

- Le crédit à la consommation permet aux consommateurs d'avoir accès à des biens et à des services avant d'en avoir réglé le paiement. Le recours au crédit est donc fondamentalement légitime.
- Le crédit à la consommation est l'un des principaux facteurs pouvant conduire au surendettement des consommateurs. Le surendettement représente souvent une situation sans issue pour les consommateurs; il touche en outre l'intérêt public.

- Il convient d'agir contre le surendettement des consommateurs par des mesures préventives. En outre, des mesures de protection des emprunteurs doivent être prises afin d'empêcher l'aggravation des dettes.
- Une réglementation légale, fondée sur l'article 31sexies Cst., doit poursuivre à la fois un objectif d'efficacité économique et un objectif de politique sociale (lutte contre le surendettement).
- Une LCC doit s'appliquer à toutes les formes de crédit et prévoir, pour chacune d'entre elles, une réglementation de valeur au moins équivalente (\*). Des dérogations à certaines prescriptions peuvent se justifier pour des formes de crédit déterminées, lorsque le besoin de protection sociale n'est pas identique.
- Le marché intérieur suisse requiert une législation fédérale unifiée, qui devrait englober le droit actuel en matière de ventes à tempérament. Cette nouvelle réglementation ne peut cependant conduire à un niveau global de protection inférieur à celui offert par les solutions cantonales.
- L'eurocompatibilité de la LCC doit être maintenue.

#### 4. Champ d'application

De l'avis de la majorité de la Commission, une nouvelle loi doit s'appliquer à toutes les formes de crédit à la consommation. Cela vaut aussi pour les formes de crédit les plus récentes, à savoir les crédits à découvert, les crédits liés aux cartes-clients et aux cartes de crédit ainsi qu'au leasing de biens de consommation, qui se substituent peu à peu aux crédits à tempérament classiques (ventes à tempérament et petits crédits). La définition fonctionnelle du crédit à la consommation, figurant à l'article premier de la LCC 1993, doit être conservée, afin d'empêcher que les prescriptions existantes sur la protection des emprunteurs ne soient éludées et de pouvoir inclure les innovations en matière de crédit à la consommation. Une réglementation partielle, qui se limiterait aux crédits à tempérament, favoriserait un passage des formes de crédit à la consommation actuellement soumises à la loi, à des formes de crédit dites "libres" et représenterait une violation de l'obligation de droit constitutionnel de la neutralité de concurrence des dispositions légales.

La limite supérieure fixée à Fr. 40'000.- (art. 6, al. 1, let. f, LCC) doit être biffée (\*).

Il ne se justifie pas d'exclure de la réglementation les contrats de leasing de biens de consommation avec possibilité de résiliation à bref délai ni les contrats de cartes de crédit (\*). Entrent en ligne de compte des prescriptions de valeur équivalente, mieux adaptées à la structure légale de ces formes de crédit ou encore des dérogations ponctuelles à l'application de certaines prescriptions.

Le champ d'application à raison des personnes doit se limiter au rapport prêteur professionnel - consommateur. Le courtage en crédit et le règlement de dettes à titre professionnel doivent figurer, par le biais de mesures adéquates, dans une réglementation sur la prévention de l'endettement.

## 5. Accès au marché et surveillance des prêteurs (licence)

Seuls les prêteurs qui exercent une activité bancaire au sens de la loi sur les banques sont soumis au régime de l'autorisation et à la surveillance. La surveillance des banques a pour but, entre autres, de protéger les créanciers mais pas les débiteurs. Le bien-fondé de l'introduction d'un régime d'autorisation pour tous les fournisseurs de crédits à la consommation (régime prévu à l'art. 12 de la directive CE et autorisé selon la jurisprudence du Tribunal fédéral du 25.11.1994 relative au droit cantonal), pour des raisons de prévention générale (fiabilité et solidité financière des prêteurs) et en vue de garantir la protection des débiteurs, est controversé. La majorité de la Commission approuve le régime de l'autorisation pour les intermédiaires de crédit (par analogie avec le droit cantonal) et pour les personnes qui ont pour activité le règlement professionnel des dettes (à moins que le droit matériel ne permette de résoudre les problèmes de manière satisfaisante).

## 6. Transparence du marché lors de la formation de la volonté précontractuelle

Si les prescriptions en vigueur de la LCD, en particulier son article 3, lettre l, semblent appropriées, elles ont cependant besoin d'être précisées eu égard à la pratique de la publicité dans le domaine du crédit à la consommation. Ainsi, il y a lieu d'inclure dans l'article 3, lettre l, LCD, l'élément de la durée effective du crédit. En particulier, la publicité sous forme de talon-réponse, qui peut donner à l'emprunteur l'impression qu'il s'agit d'un bon de commande ayant force obligatoire, et autres pratiques trompeuses doivent être interdites (ou mentionnées expressément dans le message comme contraires à la LCD). (\*)

Les devoirs d'information cités aux articles 8 et 9 de la LCC 1993 doivent être maintenues et formulées de manière plus claire. Y seront ajoutés les éléments suivants:

- le montant de l'intérêt moratoire;
- les motifs justifiant une modification de l'intérêt et des coûts (\*).

Les devoirs d'information doivent être étendus aux contrats de leasing de biens de consommation, de cartes-clients et de cartes de crédit (indication de la limite de crédit par exemple).

La forme écrite doit être exigée pour les crédits à découvert convenus avec le consommateur ainsi que pour les contrats de cartes clients et de cartes de crédit.

L'opportunité du consentement écrit du conjoint (conformément à l'art. 226b CO) est controversée. De toute façon, qu'il soit prévu par la loi ou exigé par le prêteur, le consentement écrit du conjoint ne doit en aucun cas conduire à une co-responsabilité du conjoint pour les dettes issues de crédits à la consommation.

Conformément à l'article 226c CO, un droit de révocation de l'emprunteur doit être introduit. Le délai de révocation ne commence à courir qu'à partir du moment où le consommateur a été informé de son droit (\*).

## 7. Coûts du crédit

Par analogie avec le droit cantonal et le droit intercantonal, l'indication d'un taux d'intérêt

maximum est considérée comme indispensable par la majorité de la Commission. Cette indication peut prendre la forme d'une limite fixe ou variable (référence à un critère déterminé tel que le taux d'escompte ou le taux d'intérêt sur les dépôts d'épargne + x %).

L'activité d'un intermédiaire de crédit ne doit pas être rémunérée par l'emprunteur mais tout au plus par le prêteur, pour qui cette rémunération représente une composante des frais, et fait donc partie intégrante de l'intérêt annuel global effectif.

L'activité d'une personne ou institution réglant des dettes à titre professionnel ne doit - à la différence de celle d'un véritable gestionnaire de fortunes - être rémunérée qu'en cas de succès (conformément aux dispositions finales du projet LCC de 1978), donc uniquement lorsque la remise de dettes par le prêteur dépasse la rémunération.

#### 8. Conditions générales des contrats (CGC)

Comme pour tout contrat de consommation, l'absence, pour les contrats de crédit à la consommation, de tout contrôle concret ou abstrait du contenu des clauses des CGC représente une importante lacune en matière de protection des emprunteurs. C'est pourquoi il y a lieu d'interdire des clauses CGC spécifiques au crédit à la consommation présentant un danger particulier (clauses pénales par exemple). Des clauses équilibrées doivent être prescrites impérativement (conformément à l'approche des art. 13 à 15 LCC 1993).

#### 9. Devoir de diligence du donneur de crédit à la consommation

L'introduction d'un devoir de diligence du donneur de crédit à la consommation est considérée comme un instrument important de prévention de l'endettement. Il peut être défini comme l'interdiction de consentir des crédits à la consommation lorsqu'il n'existe pas une solvabilité suffisante du consommateur vérifiée selon des critères objectifs et contrôlables.

L'obligation de diligence, en tant qu'obligation légale de contrôle de la solvabilité - dont le contenu doit être précisé au niveau de la loi ou d'une ordonnance - a pour objets:

- d'obtenir des renseignements de la part de l'emprunteur, celui-ci doit être tenu de répondre conformément à la vérité;
- de contrôler ces informations et d'en obtenir d'autres auprès de tiers (CIC, offices des poursuites etc.);
- d'établir un budget sur la base du minimum vital reconnu en matière de poursuite pour dettes en tenant compte d'une réserve pour impôts dus, d'un montant mensuel disponible (\*) et d'obligations existantes de nature familiale.

Il ne peut être consenti de crédits à la consommation que si la charge de remboursement mensuelle ne met en aucun cas en danger ce budget.

Si ces critères autorisent l'octroi d'un crédit à la consommation, le prêteur décide de l'accorder conformément aux principes de sa politique commerciale.

Le budget et les indications qu'il contient font obligatoirement partie intégrante du contrat.

La violation du devoir de diligence est une atteinte à une interdiction légale au sens de l'article 20 CO (et, selon les circonstances, de l'art. 165 CP rév.). Les effets juridiques selon l'art. 62 ss CO découlent, de l'avis d'une minorité de la Commission, de l'article 66 CO en cas de violation grave du devoir de diligence ou doivent, de l'avis de la majorité, être adaptés aux particularités du crédit à la consommation: par analogie à l'article 11, 2e alinéa LCC 1993, le crédit serait remboursable dans le délai prévu sans intérêts ni frais. Pour les atteintes moins graves au devoir de diligence, une minorité postule un régime de sanctions différencié (tel que la prise en considération du comportement fautif du prêteur, s'agissant des mesures de protection du débiteur que le juge peut ordonner / voir point 14).

#### 10. Centrale d'information sur le crédit et les contrats de crédits à la consommation

Le contrôle étendu d'obligations de crédit préexistantes auprès d'une centrale d'information sur le crédit revêt une importance fondamentale dans l'optique d'une prévention effective du surendettement. L'actuelle CIC ne porte cependant que sur des formes déterminées de crédit à la consommation; manquent en particulier les crédits à découvert ainsi que les cartes de clients et les cartes de crédit. Ces formes de crédits doivent aussi être saisies par une centrale d'information, malgré leur durée en règle générale courte, et ceci en raison de leur potentiel d'endettement à plus long terme (crédits qui se renouvellent). Cette saisie doit avoir lieu d'une part au moment du recours effectif à un tel crédit et d'autre part pour le montant de la limite de crédit convenue. (\*)

#### 11. Interdiction d'un deuxième crédit et de l'augmentation d'un crédit existant

Si l'on crée un système préventif efficace contre le surendettement au sens des points 9 et 10, on pourrait alors renoncer à l'interdiction d'un deuxième crédit et de l'augmentation d'un crédit existant. La flexibilité ainsi acquise présuppose cependant que l'ensemble de la procédure d'examen de la solvabilité pour l'octroi d'un deuxième crédit ou l'augmentation d'un crédit existant reste applicable (comme le prévoit déjà l'art. 1er LCC 1993).

En l'absence d'un tel système, l'introduction, dans une future loi fédérale sur le crédit à la consommation, des interdictions formulées dans le droit cantonal est jugée indispensable par la majorité de la Commission.

#### 12. Centrale d'information sur le crédit

La centrale d'information sur le crédit serait d'une autre nature que l'actuelle CIC (transformation d'une possibilité de demander des renseignements en une obligation d'obtenir des renseignements; extension de cette obligation à tous les donneurs de crédit; création d'une obligation pour l'emprunteur de donner des renseignements étendus sur sa propre personne). Cette transformation en centrale d'information sur l'endettement, les problèmes posés par la protection des données ainsi que l'intérêt public à la prévention du surendettement exigent que la centrale soit soumise à l'autorité de l'Etat (en France et en Belgique, il s'agit de la Banque centrale) ou du moins à une surveillance de l'Etat (\*). De surcroît, la base pour une statistique fiable du surendettement des consommateurs serait ainsi mise en place.

### 13. Limitation de la durée du crédit

La limitation de la durée du crédit est considérée par la majorité de la Commission comme une mesure complémentaire nécessaire: le contrôle de la solvabilité selon les points 9 et 10 - avec comme corollaire la renonciation éventuelle aux interdictions d'un deuxième crédit et de l'augmentation d'un crédit existant (point 11) - conduira potentiellement à des montants de paiement partiel plus bas et par conséquent à un allongement de la durée du crédit ou à un renouvellement des crédits. En fin de compte, la probabilité d'événements imprévisibles (p.ex. chômage, maladie, divorce), qui peuvent être à l'origine de difficultés de remboursement, grandit d'autant.

La question de savoir si un règlement de la protection du débiteur, assorti d'un pouvoir modérateur du juge, peut représenter un équivalent à la limitation de la durée du crédit a été examinée à titre de solution de rechange.

### 14. Protection du débiteur

La protection du débiteur (visant à empêcher l'accroissement de l'endettement) doit être garantie par les mesures suivantes: la possibilité de demander le remboursement de la totalité du solde du crédit (par analogie avec l'art. 226h CO) doit être rendue plus difficile; les exigences du prêteur doivent être limitées (par analogie avec l'art. 226i CO adapté aux crédits en argent); une interdiction de peines conventionnelles et de dommages forfaitaires doit être prévue ainsi qu'une limitation des intérêts moratoires (\*); un pouvoir modérateur du juge (par analogie avec l'art. 226k CO) doit être introduit.

Le juge doit avoir la compétence, compte tenu des circonstances du cas d'espèce, de décider de mesures appropriées telles que l'allongement de la durée de remboursement du crédit, des périodes exemptes d'amortissement ou des réductions d'intérêts, mais non pas d'ordonner une remise de dettes.

Les adaptations d'intérêts et de frais ne sont admises que pour des raisons objectives mentionnées dans le contrat (\*). Le consommateur doit être informé sans délai de ces modifications (conformément à la directive communautaire de 1993 sur les clauses abusives, annexe 2, let. b).

### 15. Allègement de l'endettement

Afin de diminuer l'endettement, il y a lieu de conserver la possibilité d'effectuer un remboursement anticipé du solde de la dette, avec diminution correspondante des intérêts et des coûts, conformément à la durée non utilisée du crédit.

Les paiements partiels du consommateur seront imputés d'abord sur le capital, puis sur les intérêts et les frais (en dérogation à l'article 85 CO, mais en conformité avec par exemple § 11, al. 3 de la loi allemande sur le crédit à la consommation, "Verbraucherkreditgesetz").

16. For

En matière de crédit à la consommation, le for est impérativement le lieu de domicile de l'emprunteur (\*).

17. Procédure

Pour les litiges découlant de contrats de crédits à la consommation, il y a lieu de prévoir la procédure applicable aux contrats de consommation (art. 31sexies, al. 3 cst.), indépendamment de la valeur litigieuse limitée à 8'000 francs.

18. La Commission est consciente du fait qu'une nouvelle LCC ne peut résoudre les problèmes liés au surendettement, conséquence d'engagements multiples. Les procédures d'exécution forcée et de faillite selon les articles 333 à 336 LP et l'article 191 LP constituent des instruments de règlement des dettes. Cependant, à son avis, le règlement effectif des dettes selon la procédure prévue aux articles 333 à 336 LP peut présenter des difficultés, du fait de l'absence de l'assistance judiciaire en matière de frais de procédure et du fait de la nécessité d'obtenir l'accord de tous les créanciers aux mesures proposées par les emprunteurs pour le règlement des dettes.